SUBMISSION BY THE
CANADIAN LABOUR CONGRESS

to the

HOUSE OF COMMONS STANDING
COMMITTEE ON TRANSPORT

concerning

BILL C-18 (NATIONAL TRANSPORTATION ACT, 1986)
and
BILL C-19 (MOTOR VEHICLE TRANSPORT ACT, 1986)

OTTAWA, ONTARIO
March 26, 1987

INTRODUCTION

On behalf of its 2 million members, 140,000 of whom are employed within Canada's transportation system, the Canadian Labour Congress welcomes this opportunity to present its views on Bill C-18 (National Transportation Act, 1986) and Bill C-19 (Motor Vehicle Transport Act, 1986). Together, the two bills under consideration constitute a fundamental shift in the way in which our transportation system would operate. For this reason, the CLC is deeply concerned about the impact that Bills C-18 and C-19 would have on transportation service, safety and jobs in this country.

Our position on the government's plan for a regulatory reform package has been well-documented and is presumably known to members of the Committee. Our message has also been consistent. It has not been as some, including the current Minister of Transport, maintain, a mere reflection of subservience to the status quo.

We believe that a rational approach to regulation cannot begin by assuming -- as the present government has -- that deregulation is both necessary and intrinsically good. Each body of regulation must be assessed on its own merits and full account must be taken not only of the economic and social costs of regulation, but of its benefits as well. In some cases, an even-handed assessment of this sort may lead to the conclusion that a relaxation of regulations is in order; conversely, it could lead to the conclusion that stiffer regulations would be appropriate.

For most of the 1980's, we have had cause to comment on the evolving trend, inspired by policies adopted in the U.S., towards deregulation in transport. Appearing before this same Committee in February, 1982, on the former government's proposed domestic air carrier policy, we stated:

> "Air transport is an important public utility, with a crucial social and economic role, particularly in a vast, sparsely-populated country like Canada. The random play of market forces simply cannot take adequate account of these social and economic needs."

Two years later, our brief to the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission addressed the rationale and adequacy of airline regulation; the need for a relatively stable industry as a common denominator for all competing interests and, lessons to be learned from the unfolding U.S. experience with deregulation. We concluded with a series of recommendations on the role of air transport, routes, fares, safety, the regulatory process and employee protection which demonstrated our recognition that changing circumstances demanded ongoing regulatory review. The suggested approach to this review was clearly put:

> "...while our regulatory framework can undoubtedly be improved, it is far from a target for substantial dismantling. The search for modifications to the present framework or conversely, consideration of drastic changes must be weighed very carefully in terms of the costs and benefits related to air transportation's social and economic role in Canada. We believe it would be far more prudent to proceed in an orderly, gradual manner that recognizes the relative maturity of the Canadian air transportation system, rather than embark on a path of adventurism whose 'promise' is questionable at best."

Again, in a March, 1985, statement to Transport Canada, we described the negative effect that the May, 1984, New Canadian Air Policy was already having on labour-management relations in the airline industry. We also reiterated several criteria for appropriate airline regulation.

Finally, after release of the government's July, 1985, position paper, Freedom to Move, we responded to both Transport Canada and this Committee. Our detailed critique not only dealt with the explicit philosophy behind Freedom to Move but also its probable impact on air, rail and truck transport.

The fact that Bills C-18 and C-19 contain the legislative embodiment of Freedom to Move, thereby ignoring labour's repeated interventions noted above, is of course, disheartening. Furthermore, the fact that our previous warnings about transport deregulation, e.g., more concentration not more competition, instability and service deterioration, are being supported by the evidence, is of no comfort either.

NOT JUST CONTENT: A WORD ABOUT PROCESS

As the government itself acknowledges, the Freedom to Move legislation represents the most significant and far-reaching revamping of transport policy since the National Transportation Act of 1967. However, the process which led ultimately to the passage of the NTA twenty years ago stands in marked contrast to the current push for sweeping change.

Prior to the 1967 enactment, a Royal Commission on Transportation (the "MacPherson Commission") was established, and deliberated between 1959 and 1962. There followed a considerable period for examination of the Royal Commission's conclusions and recommendations.

The present government declared its intentions with respect to transportation policy with the release of Freedom to Move less than two years ago. Upon its referral to this Committee, hearings were held on twenty days over a period of a month and a half in late 1985. Only three cities -- Vancouver, Winnipeg and Halifax -- outside of Ottawa were visited by the Committee. In spite of the fact that the effect of Freedom to Move would be felt in literally every community across Canada, the Committee chose not to hold hearings in seven provinces and both territories.

Similarly, during its consideration of Bills C-18 and C-19, the Committee has decided only to incorporate a whirlwind tour of eight cities over roughly two weeks to receive public input.

For a government pledged to consultation, we must conclude that provision for open, public airing of reaction to Freedom to Move in the development of transportation policy has been woefully inadequate.

It is for this reason that in our October/November, 1985, response to Freedom to Move, we recommended the creation of another Royal Commission or Commission of Inquiry with broad representation, to objectively examine future transport policy directions. As we stated then, such a course would be preferable to the present process "which is hurried, highly charged and, it would appear, preordained in its outcome". Nothing that has transpired in the interval has dissuaded us from that perception and the belief that a Royal Commission/Commission of Inquiry is a real option to pursue.

TWO SOLITUDES: ASSUMPTIONS DO MATTER

The consistency with which the CLC has advanced its position on transportation deregulation has been matched from the beginning by the government. Indeed, the present government's Freedom to Move initiative is really a continuation and expansion of the former Liberal government's first steps along the deregulation path. The 1984 New Canadian Air Policy was clearly intended as the initial phase of "liberalization" of transport regulation.

According to this philosophy, the well-being of Canadians will be best insured if businesses are free to pursue their self-interest without reference to the common good; the common good will result as the unintended consequence of businesses pursuing their self-interest in the competitive market place. Within this philosophy, government is reduced to the role of a passive bystander that merely sets the rules for the market competitors. Government has little or no role to play in taking action to ensure that communities are serviced, safety upheld and jobs protected.

There is nothing new in this philosophy. It dominated the discussion of public affairs in Canada and other industrialized countries prior to World War II. It is a philosophy that has been tried and tested in practice, and -- most importantly -- it has been found wanting.

Every country that has experienced the unbridled pursuit of self-interest in the market place has discovered its negative consequences on, for example, full employment, acceptable distribution of income and wealth, environmental quality and disadvantaged people and regions. Not

surprisingly, in every country, including Canada, that has experienced these consequences, people have demanded government measures to curb them and to meet needs to which the market did not respond.

Free trade, deregulation and privatization will force Canadians to abandon the use of our democratic political institutions to shape our futures. They demand that we give up our efforts to protect weaker members of the community, to protect the environment, to provide universal public services, and even to engage in nation-building itself -- all traditional elements in Canadian public policy.

For a concrete illustration of market distortions and passive government, one need only look at the so-called economic "recovery" of 1984-86. Though it is debatable whether there has been a recovery at all, especially for the over one million unemployed, one thing is incontrovertible; the benefits have been grossly uneven in regional terms. Virtually all of the growth and job creation has been concentrated in central Canada, especially in southern Ontario, while other parts of the country languish behind. We believe there is an analogy to be drawn between this recent pattern of growth and post-deregulation transporation in that whatever benefits the latter may bestow, they are likely to be highly skewed amongst Canada's regions, leading to the creation of two-tiered service.

The third principle noted earlier -- orientation to shippers and travellers -- seriously exaggerates reality. We believe that, within the general public interest, a balance must be sought amongst the potentially-conflicting claims of consumers (shippers and travellers), carriers and industry workers. To elevate the claims of one group over the others is to invite problems and ignore the balance required.

Again, to illustrate the point, we would refer to the fate of Canada's merchant marine fleet after World War II. Canada's fleet, once one of the world's largest, virtually perished during this period in spite of our status as a major maritime and trading nation. Why? Precisely because the Liberal government of the day capitulated to pressure from major shippers, especially in the primary resource field, by removing carriage protection from the Canadian fleet thus allowing shippers access to foreign ships. The costs of that decision remain to this day as Canada is almost completely dependent on foreign flag shipping in its deep sea trade.

Freedom to Move and our alternative to it are fundamentally products of conflicting views of the world, the efficacy of market forces and the role of the public sector. The gulf is wide and it persists.

ANTICIPATING THE FUTURE: TRANSPORTATION IN CANADA AFTER BILLS C-18 AND C-19

Our analysis of the likely impact of Bills C-18 and C-19 on Canada's transportation system is founded upon three main factors:

a) the experience to date in the U.S.;

b) the uniquely Canadian environment; and

) the experience to date in Canada, especially in air transport.

In each of the transport modes -- air, trucking and rail -- several criteria will be applied and while the focus is on intra-modal impacts, we are also cognizant of inter-modal pressures that will be exerted.

1) Air

The key proposed changes with respect to air transport include the replacement of the "public convenience and necessity" test by "fit, willing and able" for new licences, easier market exit and largely-eliminated regulation of passenger fares and cargo tariffs, i.e., the extension of de facto deregulation begun in 1984.

The main selling card of airline deregulation has been the promise of cheaper fares brought about by hyper-competition. Without deregulation, approximately 50 per cent of all air fares in Canada are offered at some discount. However, these fares, some of which have fallen by as much as 35 per cent during the past 18 months, are predicted by many industry experts to have hit bottom because of precarious corporate balance sheets. The simple fact is that we do not have the same density of population as the U.S. Canada has a scarcity of city-pairs with populations of 500,000 that, in the U.S. have been the routes on which fares have levelled or fallen. On the other hand, we do have many small

and medium size city-pairs which are likely to suffer price discrimination in the absence of competition and cross-subsidization. The probable net effect will be no overall fare reduction, with bargains (if any) restricted to high-density markets such as the Toronto-Montreal-Ottawa corridor and increases in less-travelled, smaller areas.

Deregulation is also premised on the myth that that it will encourage more competition. Over time, the opposite is true and indeed, we are already witnessing more concentration. Canada has never had the number of national and large regional carriers that existed in the U.S. to allow -- for a limited period -- the intense competition that yielded savings to some U.S. travellers. Already, all of our former regional carriers have been integrated into the Air Canada and PWA/CPAL networks. And within the "hub and spoke" feeder system, the smaller commuter airlines are increasingly captive to these dominant networks. With this ownership pattern, intense price competition is highly unlikely. Moreover, this oligopoly (which, given the size of the domestic market, may be quite appropriate) is the very condition which, ironically, requires a regulatory response.

Despite the government's rhetorical commitment to the maintenance of adequate safety standards, we believe the concern that safety will be comprised, is legitimate. Regardless of the number of safety rules the government may enact and even attempt to enforce, air safety has always depended upon a financially-stable industry that could afford levels of maintenance spending, crew training and equipment replacement above minimum standards. The economic imperative of deregulation and the search for squeezing costs will likely result in decreased levels of spending in these areas.

As far as employment in the industry is concerned, we foresee significant job dislocation, increasing use of part-time workers and management demands for more concessions (e.g., two-tier wage structures) at the bargaining table. If the industry's labour-management setting over the past three years is any indication, the carriers' drive for cost-savings will intensify conflicts.

In addition to the negative consequences identified above, we are also concerned about other probable repercussions. Among them are:

-- the encroachment of larger U.S. carriers into the Canadian market;

-- declines in the frequency and quality of service to many communities, thus frustrating regional development goals;

-- increased congestion at "hub" airports.

Finally, it is not possible to ignore the possible fate of the public carrier, Air Canada. In spite of the Prime Minister's assurance two years ago that "Air Canada is not for sale", it now appears that the crown corporation is on the government's privatization list. Of course, this is entirely congruent with the ideological fixation with market forces in which all carriers operate according to narrow commercial guidelines rather than a broader public interest mandate. Nevertheless, we must repeat our oft-stated opposition to privatizing Air Canada, in whole or in part.

2) Extra-Provincial Trucking

The important proposed changes in truck transport include the replacement of "public convenience and necessity" by "fit, willing and able" as the new licence test and, so-called "reverse" onus, i.e., an objector having to prove that a new licence application does not serve the public interest.

The arguments for and against trucking deregulation are roughly parallel to those in air.

Initially, there is likely to be more competition as small and mid-sized firms penetrate certain markets. Ensuing rate-wars will cause an industry shake-out (in an industry that is financially fragile to begin with) via mergers and bankruptcies, thus resulting in even greater concentration.

Short term rate-slashing will primarily benefit only the large shippers and major centres. Rates for smaller shippers and less-populous regions will rise, while service declines.

The larger and more established U.S. trucking giants, e.g., Roadway Services, Consolidated Freightways and Yellow Freight System, could overwhelm our industry. For any of them (each of the biggest six hauls more freight annually than the entire Canadian industry) to enter and decisively dominate our market, would only require the offer of serving Canadian and transborder traffic at discount rates by adding a few more distribution points.

Although implementation of a new National Safety Code is coming, the inevitable cost squeeze is likely to cause equipment to be kept beyond normal lifetime, left on the road longer and maintained less while carrying heavier loads -- all with clear implications for the highway accident rate.

Job displacement, as well as wage and working condition rollbacks, will also be faced by the Canadian truck driver.

Coupled with the likely influx of U.S. trucking firms is another factor that ties trucking deregulation closely to Canada-U.S. free trade. Canadian shippers, who are lobbying hard for deregultion, are

motivated by the perceived need to lower their transport costs to match U.S. (with its obvious size and density advantage) trucking costs in preparation for a continental market scramble.

3) Rail

The key proposals concerning rail transport include permission for entering into confidential contracts (rather than published tariffs), the elimination of collective rate-making and swifter procedures for abandonment of branch lines.

Because the existing rail industry is already very concentrated and because the prohibitively-high capital cost of running a railroad effectively precludes major new entrants, the deregulation process will evolve differently than in the other two modes.

We are likely to witness:

-- a major effort by CN Rail and CP Rail to shed from 30 - 40 per cent of their branch line operations over the next few years as they concentrate on long-haul carriage (to the detriment of hundreds of communities across Canada);

-- benefits to large and centrally-located shippers with the economy of scale to negotiate favourable contracts. Conversely, small shippers and regionally-based companies will suffer cost disadvantages which will in turn create a disincentive for investments to come or stay outside of Canada's economic centre. The rail companies will then have further justification for abandoning more and more regional lines as the process becomes reinforcing;

-- a major loss of jobs (perhaps the highest among all transport sectors) and ongoing threats to job security and contract provisions -- which has already started;

-- increasing safety problems, as the railways face a cost squeeze, cutback on track maintenance, staff and the purchase of new rolling stock;

-- the diversion of a significant amount of Canadian and trans-border rail traffic to U.S. railroads, through the introduction of mandated joint-line rates. This would allow Canadian shippers to utilize U.S. railroads, especially for trans-continental purposes, thereby siphoning off revenues and jobs south of the border. While some Canadian shippers may benefit from lower shipping costs in the short run, shippers and carriers will suffer in the long run as a starvation of operating revenue runs the Canadian rail system down. In the process, CN Rail and CP Rail might be reduced to northern branch lines of the U.S. railroad system.

In total, the forecast, in our view, is predominantly negative. Self-evident factors such as our land mass, population and density alone, should cause extreme caution in replicating U.S. reform of its transportation system. National unity and fairness, built in part upon decades of creating an East-West (rather than North-South) transportation network, are on the verge of being sacrificed to the sterile dogma of the market. Certainly, the Maritime Premiers have echoed the dangers posed by transportation deregulation to the aim of more balanced regional development.

Bills C-18 and C-19 are an aberration. We are confident, therefore, that if (unfortunately) passed, they will be quickly reversed by a swell of public opinion favouring a return to more traditional made-in-Canada approaches to transportation as an integral part of nation-building.

TOWARDS A BETTER WAY

Having articulated our opposition to the theory and practice of deregulation, it is incumbent on the CLC to offer its vision of a transportation policy for Canada. It is based on the premise that in transportation, good rules make good sense.

Transportation is a cornerstone of our nationhood. Beyond its central importance, both as a high-technology Canadian industry and a basic public utility that is essential to our economic, social and regional development, transportation is the foundation on which this far-flung and diverse country was and is built. It is too important to leave to short-sighted corporate interests. A strong public presence is essential.

Transportation policy must:

1. Promote economic development in all parts of the country. Strong links must be maintained within and between all regions, not simply between major centres;
2. Ensure fair treatment for all users, large and small, rich and poor;
3. Maintain the highest possible safety standards;
4. Foster a strong, stable Canadian industry, recognizing the transportation sector's importance as a job creator; a source of technological education and leadership; and as a stimulus to spin-off activity in aerospace, transportation equipment, communications and other industries; and

5. Protect the Canadian industry from unfair predatory practices by foreign companies.

The federal government must act clearly in its own jurisdiction and with the provinces where there is joint jurisdiction to articulate and pursue a transportation strategy which serves our long-term economic and social goals.

The main components of this strategy should be:

A. Public ownership and management of:

(i) basic infrastructure including roads, ports, airports and traffic control; and

(ii) key carriers in each of the transport modes to provide a direct means for meeting public goals.

B. Regulatory direction of quasi-public and private sector carriers.

A national transportation agency should administer regulations in Air, Rail and Extra-Provincial Trucking and Bus. The agency should be composed of members representing regional, consumer, labour and industry interests. Its proceedings must be open and flexible so that ordinary Canadians can comfortably present their views.

A stable and reliable transportation system is critical for our future. Therefore, the carriers should be licenced on the basis of:

-- long-term financial viability;

-- the ability to operate safely;

-- the provision of services to meet public needs.

Once licenced, carriers must be subject to continuing public regulation of fares, service and safety.

Applications to provide or remove service or change frequency or equality of service must be assessed on the basis of public need and value. Stable, reliable service must be a carrier's duty.

While there should be some price flexibility -- for example, to provide discounts to fill excess capacity -- pricing must be sustainable to ensure long-run industry viability. Non-sustainable predatory pricing aimed at driving out small carriers must not be allowed. To ensure fairness, prices should be determined according to distance and quality of service. Small shippers and small communities must be protected from discriminatory pricing.

To ensure high standards of safety, regular, rigorous inspections of all carriers in each sector must be maintained.

Quite obviously, the legislative mirror of the foregoing foundation would look considerably different than Bills C-18 and C-19. Consequently, our view of the two bills is that they are far less in need of amendment than of a thoroughly better base on which to build.

CONCLUSION

The benefits of transport deregulation in Canada promised by its proponents are highly exaggerated. Deregulation is flawed by what we already know of the experience in the U.S. It is flawed by what we know to be unique Canadian factors. It is flawed by its assumption that the "free market" will automatically provide improvements. And, it is flawed by its inherent threat to Canada's economic and political independence.

Canada is on the verge of repeating a failed U.S. experiment. In addition, we are likely to see growing problems with the competition between Canadian carriers and their larger American counterparts that will endanger the health of our transportation system and, in turn, endanger our national unity.

In the contest between the public interest and "louder voices", the former must prevail. If it does not in this case, Canada's transportation system will fall victim to the triumph of wealth over commonwealth.

There are clear choices to be made. We urge the Committee to make the right one by rejecting Freedom to Move and recommending a fresh start on designing a transportation policy that truly meets Canadian needs.

All of which is respectfully submitted by the Canadian Labour Congress,

Shirley G.E. Carr, President

Richard Mercier, Secretary-Treasurer

Dick Martin, Executive Vice-President

Nancy Riche, Executive Vice-President

mrb

opeiu 225

MEMOIRE DU
CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA

au

COMITE PERMANENT DES TRANSPORTS
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

concernant

LE PROJET DE LOI C-18 (LOI NATIONALE DE 1986 SUR LES TRANSPORTS)

et

LE PROJET DE LOI C-19 (LOI DE 1986 SUR LES TRANSPORTS ROUTIERS)

Ottawa, Ontario
26 mars 1987

INTRODUCTION

Au nom de ses 2 millions de membres, dont 140 000 occupent des emplois dans le réseau canadien des transports, le Congrès du Travail du Canada est heureux de saisir cette occasion de présenter son point de vue sur le projet de loi C-18 (Loi nationale de 1986 sur les transports) et sur le projet de loi C-19 (Loi de 1986 sur les transports routiers). Ensemble, les deux projets de loi en question constituent un changement fondamental dans la façon dont notre réseau de transports est appelé à fonctionner. Pour cette raison, le CTC est profondément inquiet des répercussions que les projets de loi C-18 et C-19 auraient sur les services de transports, sur la sécurité et sur les emplois dans notre pays.

Notre position sur le plan gouvernemental de réforme globale de la réglementation repose sur une documentation solide et l'on peut supposer qu'elle est connue des membres du Comité. Notre message a aussi été cohérent. Il ne fait pas que refléter, comme certaines personnes - dont l'actuel ministre des Transports - le prétendent, un attachement servile au statu quo.

Nous croyons que ce n'est pas une façon rationnelle d'aborder la question de la réglementation que de présumer dès le départ - comme l'a fait le présent gouvernement - que la déréglementation est à la fois nécessaire et intrinsèquement bonne. Chaque ensemble de règles doit être jugé à sa propre valeur, et il faut tenir pleinement compte non seulement des coûts économiques et sociaux de la réglementation, mais aussi de ses avantages. Dans certains cas, cette sorte d'évaluation impartiale peut conduire à la conclusion qu'un relâchement de la réglementation est tout indiqué; par contre, elle peut conduire à la conclusion qu'une réglementation plus rigoureuse serait appropriée.

Pendant la majeure partie de la présente décennie, nous avons eu l'occasion de faire des commentaires sur la tendance

grandissante à la déréglementation des transports, inspirée des politiques adoptées aux Etats-Unis. Comparaissant devant ce même Comité en février 1982, au sujet d'une politique du transport aérien intérieur que l'ancien gouvernement se proposait de faire adopter, nous déclarions:

> "Le transport aérien est un important service d'utilité publique qui joue un rôle social et économique essentiel, surtout dans un pays vaste et faiblement peuplé comme le Canada. Le jeu imprévisible des forces du marché n'est tout simplement pas adapté à ces besoins sociaux et économiques."

Deux ans plus tard, dans notre mémoire au Comité du transport aérien de la Commission canadienne des transports, nous traitions de la base logique et de la pertinence de la réglementation du transport aérien; de la nécessité d'une industrie relativement stable, comme dénominateur commun pour tous les intérêts en concurrence, et des leçons à tirer de l'expérience se déroulant présentement aux Etats-Unis en matière de déréglementation. Nous concluions par une série de recommandations sur le rôle du transport aérien, les routes, les tarifs, la sécurité, le processus de réglementation et la protection des employés, démontrant ainsi que nous reconnaissions que les circonstances changeantes exigeaient une révision constante des dispositions réglementaires. L'approche suggérée pour cette révision était clairement énoncée:

> "...S'il est indubitablement souhaitable d'améliorer encore notre réglementation, il n'y a pas lieu, loin de là, de l'abolir en bonne partie. Pour envisager des modifications aux règles actuelles ou, si l'on va à l'extrême, des transformations radicales, il faut peser minutieusement les coûts et les avantages qui en résulteraient pour le rôle social et économique du transport aérien au Canada. Il serait beaucoup plus prudent, à notre avis, de procéder d'une manière ordonnée et progressive qui reconnaisse la maturité relative du système de transport aérien au Canada, plutôt que de se lancer dans un aventurisme qui n'augure tout au mieux que des résultats douteux".

Encore une fois, en mars 1985, dans un texte adressé à Transports Canada, nous décrivions les effets négatifs que la Nouvelle politique aérienne du Canada de mai 1984 avait déjà sur les relations de travail dans l'industrie du transport aérien. Nous revenions aussi sur plusieurs critères pour une réglementation appropriée du transport aérien.

Finalement, après la publication, en juillet 1985, de l'énoncé de politique gouvernemental Aller sans entraves, nous avons répondu et à Transports Canada et à ce Comité. Notre critique détaillée ne traitait pas seulement de la philosophie explicite derrière Aller sans entraves, mais aussi de ses répercussions probables sur le transport aérien, ferroviaire et routier.

Le fait que les projets de loi C-18 et C-19 aient intégré pour lui donner force de loi le contenu de l'énoncé Aller sans entraves, ignorant ainsi les interventions répétées du mouvement syndical signalées ci-dessus, est, cela va sans dire, démoralisant. En outre, le fait que nos précédentes mises en garde concernant la déréglementation des transports (par exemple, plus de concentration et non pas plus de concurrence, une instabilité et une détérioration du service) soient corroborées par l'évidence n'est pas réconfortant non plus.

NON SEULEMENT LE CONTENU: UN MOT SUR LA FAÇON DE PROCEDER

Comme le gouvernement lui-même le reconnaît, la législation inspirée d'Aller sans entraves représente la réorganisation la plus importante et la plus vaste de la politique des transports depuis la Loi nationale sur les transports de 1967. Cependant, le processus qui a conduit finalement à l'adoption de la LNT il y a vingt ans, contraste fortement avec la présente campagne pour un changement radical.

Avant l'adoption de la loi de 1967, une commission royale sur les transports (la Commission MacPherson) a été établie et a délibéré de 1959 à 1962. Il y a ensuite eu une période considérable qui s'est écoulée pour permettre l'examen des conclusions et recommandations de la Commission royale.

Le présent gouvernement a fait connaître ses intentions concernant la politique des transports avec la publication de l'énoncé Aller sans entraves, il y a moins de deux ans. Lorsque ce document a été référé à ce Comité, il y a eu vingt jours d'audiences publiques sur une période d'un mois et demi vers la fin de 1985. En dehors d'Ottawa, le Comité n'a visité que trois villes - Vancouver, Winnipeg et Halifax. En dépit du fait que les effets d'Aller sans entraves devaient se faire sentir dans littéralement chaque communauté d'un bout à l'autre du Canada, le Comité a choisi de ne pas tenir d'audiences dans sept provinces, ni dans les deux territoires.

De la même façon, pendant son examen des projets de loi C-18 et C-19, le Comité a décidé d'effectuer seulement une tournée en trombe de huit villes sur une période de deux semaines pour recueillir les réactions du public.

Pour un gouvernement qui s'était engagé à consulter, nous devons conclure que les dispositions prises pour faire connaître ouvertement et publiquement les réactions à Aller sans entraves dans le réaménagement de la politique des transports ont été cruellement inadéquates.

C'est pour cette raison que, dans notre réponse d'octobre-novembre 1985 à Aller sans entraves nous avons recommandé la création d'une autre commission royale ou d'une commission d'enquête largement représentative, pour examiner objectivement les orientations de la future politique des transports. Comme nous l'avons déclaré alors, une telle ligne de conduite serait préférable à l'actuelle façon d'agir "qui est précipitée et, semble-t-il, prédéterminée quant à ses résultats". Rien de ce qui a transpiré dans l'intervalle ne nous a détournés de notre perception et de notre ferme opinion qu'une commission royale ou une commission d'enquête est une option réelle à laquelle il faut donner suite.

DEUX SOLITUDES: LES SUPPOSITIONS ONT DE L'IMPORTANCE

La cohérence avec laquelle le CTC a présenté sa position sur la déréglementation des transports correspond depuis le début à celle avec laquelle le gouvernement a fait connaître la sienne. En effet, l'initiative Aller sans entraves du présent gouvernement est vraiment une continuation et une expansion des premiers pas du précédent gouvernement libéral sur la voie de la déréglementation. La nouvelle politique aérienne du Canada de 1984 était clairement destinée à être la phase initiale de la "libéralisation" de la réglementation des transports.

Selon cette philosophie, le bien-être des Canadiens sera mieux assuré si les entreprises sont libres de poursuivre leurs intérêts propres sans référence au bien commun: le bien commun découlera, comme une conséquence involontaire, de la poursuite par les entreprises de leurs intérêts propres dans un marché concurrentiel. Dans cette philosophie, le gouvernement est réduit au rôle d'un spectateur passif qui ne fait que fixer les règles à suivre par les concurrents qui s'affrontent sur le marché. Le gouvernement n'a qu'un petit rôle ou aucun rôle à jouer dans la mise en oeuvre de mesures propres à s'assurer que les communautés soient desservies, que la sécurité soit maintenue et que les emplois soient protégés.

Il n'y a rien de nouveau dans cette philosophie. Elle dominait la discussion des affaires publiques au Canada et dans d'autres pays industrialisés avant la Seconde Guerre mondiale. C'est une philosophie qui a été essayée et testée dans la pratique et - surtout - qui a été trouvée déficiente.

Chaque pays qui a expérimenté la poursuite effrénée des intérêts privés sur le marché en a découvert les conséquences négatives sur, par exemple, le plein emploi, une distribution acceptable du revenu et de la richesse, la qualité de l'environnement, et les gens et les régions désavantagés. Il n'est pas surprenant que, dans chaque pays, y compris le Canada,

qui a fait l'expérience de ces conséquences, les gens aient demandé des mesures gouvernementales pour y mettre un frein et pour combler les besoins auxquels le marché ne répondait pas.

Le libre-échange, la déréglementation et la privatisation vont forcer les Canadiens à abandonner l'usage de nos institutions politiques démocratiques pour façonner notre avenir. Ces politiques exigent que nous abandonnions nos efforts pour protéger les membres les plus faibles de la communauté, pour protéger l'environnement, pour dispenser des services publics universels, et même pour nous engager dans l'édification du pays lui-même, autant d'éléments traditionnels dans la politique canadienne.

Pour une illustration concrète des distorsions du marché et d'un gouvernement passif, on n'a qu'à jeter un coup d'oeil à la pseudo "reprise" économique de 1984-1986. Bien que la question de savoir s'il y a eu reprise ou non soit discutable, particulièrement pour les chômeurs dont le nombre dépasse le million, il y a une chose qui est indéniable: les avantages ont été extrêmement inégaux d'une région à l'autre. Presque toute la croissance et la création d'emplois ont été concentrées dans la région centrale du Canada, particulièrement dans le Sud de l'Ontario, tandis que d'autres parties du pays languissent loin derrière. Nous croyons qu'on peut faire une analogie entre ce récent modèle de croissance et les transports après la déréglementation en ce sens que, quels que soient les avantages que cette dernière puisse apporter, ils seront vraisemblablement très mal répartis entre les régions du Canada, ce qui conduira à la création de services à deux niveaux.

Le troisième principe noté plus tôt - une orientation favorable aux expéditeurs et aux voyageurs - exagère sérieusement la réalité. Nous croyons que, dans l'intérêt du public en général, un équilibre doit être recherché entre les revendications potentiellement contradictoires des consommateurs (expéditeurs et voyageurs), des transporteurs et des travailleurs de cette industrie. Placer les revendications d'un groupe au-

dessus de celles des autres groupes revient à provoquer les problèmes et à ignorer l'équilibre requis.

Encore une fois, pour illustrer notre point, nous voudrions mentionner le sort de la marine marchande du Canada après la Seconde Guerre mondiale. La flotte canadienne, autrefois l'une des plus importantes du monde, a pratiquement disparu pendant cette période, malgré notre statut de grand pays maritime et commerçant. Pourquoi? Précisément parce que le gouvernement libéral du jour a capitulé devant les pressions exercées par les grands expéditeurs, spécialement dans le domaine des matières premières, en retirant à la flotte canadienne la protection dont elle jouissait pour le transport des produits canadiens, permettant ainsi aux expéditeurs d'avoir accès aux navires étrangers. Les coûts de cette décision se perpétuent jusqu'à ce jour, puisque le Canada est presque complètement dépendant, pour son commerce maritime, de navires arborant des pavillons étrangers.

Aller sans entraves et notre solution de rechange sont fondamentalement les produits de points de vue irréconciliables sur le monde, sur l'efficacité des forces du marché et sur le rôle du secteur public. Le fossé qui nous sépare est large et permanent.

PREVISIONS: LES TRANSPORTS AU CANADA
APRES L'ADOPTION DES PROJETS DE LOI C-18 ET C-19

Notre analyse des répercussions probables des projets de loi C-18 et C-19 sur le réseau de transports du Canada repose sur trois facteurs principaux:

a) l'expérience américaine jusqu'à ce jour;
b) l'environnement purement canadien; et
c) l'expérience canadienne jusqu'à ce jour, particulièrement dans le transport aérien.

Dans chacun des modes de transports - air, route et rail- plusieurs critères seront appliqués et, alors que l'attention se concentre sur les effets qui se feront sentir à l'intérieur de chaque mode, nous sommes aussi conscients des pressions intermodales qui seront exercées.

1) Le transport aérien

Les principaux changements proposés en ce qui concerne le transport aérien comprennent le remplacement du critère basé sur "ce qui convient au public et lui est nécessaire" par le critère basé sur "la compétence, le vouloir et l'aptitude" pour l'octroi de nouvelles licences, une plus grande facilité de se retirer du marché et l'élimination d'une bonne partie des règles relatives aux tarifs des passagers et du fret, i.e. l'extension de la déréglementation de facto commencée en 1984.

Le principal argument en faveur de la déréglementation du transport aérien a été la promesse de tarifs moins élevés découlant d'une super-concurrence. Sans déréglementation, environ 50 % de tous les tarifs au Canada sont offerts avec certains rabais. Cependant, ces tarifs, dont certains ont subi une chute allant jusqu'à 35 % au cours des derniers 18 mois, sont considérés par plusieurs experts de cette industrie comme ayant atteint leur plancher, à cause des bilans précaires des

entreprises. La réalité, c'est que nous n'avons pas la même densité de population que les Etats-Unis. Le Canada n'a que très peu de paires de villes de 500 000 habitants à relier par une route aérienne, alors qu'aux Etats-Unis c'est sur ces routes que les tarifs se sont stabilisés ou ont chutés. D'autre part, nous avons beaucoup de paires de villes de petite ou moyenne importance qui souffriront probablement d'une discrimination tarifaire en l'absence de concurrence et d'intersubventions. L'effet net probable sera qu'il n'y aura aucune baisse générale des tarifs, les prix plus avantageux, s'il y en a, étant limités aux marchés à forte densité de population comme le corridor Toronto-Montréal-Ottawa, et des hausses de tarifs dans les régions moins importantes où l'on voyage moins.

La déréglementation repose aussi sur le mythe qu'elle favorise la concurrence. Avec le temps, on voit que c'est le contraire qui est vrai et, c'est un fait, nous assistons déjà à une plus grande concentration. Le Canada n'a jamais eu le nombre de transporteurs nationaux et de grands transporteurs régionaux qui existaient aux Etats-Unis pour permettre - sur une période de temps limitée - la concurrence serrée qui a permis à un certain nombre de voyageurs américains de faire des économies. Tous nos anciens transporteurs régionaux ont déjà été intégrés aux réseaux d'Air Canada et de PWA/LACP. Et, au sein d'un système "d'exploitation par pivot", les plus petits transporteurs régionaux sont de plus en plus captifs de ces réseaux dominants. Avec ce mode de propriété, il est hautement improbable que nous ayons une forte concurrence des prix. Bien plus, cet oligopole (qui, compte tenu de la dimension du marché intérieur, est peut-être tout à fait approprié) est précisément le genre de situation qui, ironiquement, requiert, en réponse, une réglementation.

Malgré l'engagement pour la forme du gouvernement à maintenir des normes adéquates de sécurité, nous croyons qu'il est légitime de nous inquiéter au sujet de la sécurité. Indépendamment du nombre de règlements de sécurité que le

gouvernement peut promulger et même tenter de faire respecter, la sécurité aérienne a toujours dépendu d'une industrie financièrement stable pouvant se permettre des niveaux de dépenses supérieurs aux normes minimales pour l'entretien, la formation des équipages et le remplacement de l'équipement. Les contraintes économiques de la déréglementation et les efforts pour réduire les frais entraîneront probablement un abaissement des niveaux de dépenses dans ces domaines.

En ce qui concerne l'emploi dans l'industrie, nous prévoyons un important bouleversement, une utilisation croissante de travailleurs à temps partiel et des demandes patronales de nouvelles concessions à la table de négociation (par exemple, des structures salariales à deux niveaux). Si l'on peut se fier aux relations patronales-syndicales des trois dernières années comme indice, les efforts que feront les transporteurs pour réduire les coûts ne feront qu'intensifier les conflits.

En plus des conséquences négatives identifiées ici, nous nous inquiétons aussi d'autres répercussions probables. Parmi celles-ci, on peut citer:

- l'empiétement des grands transporteurs américains sur le marché canadien;
- l'abaissement de la fréquence et de la qualité du service à plusieurs communautés, ce qui irait à l'encontre des objectifs du développement régional;
- la congestion croissante des aéroports "pivots".

Enfin, il n'est pas possible de fermer les yeux sur le sort éventuel de notre transporteur public, Air Canada. En dépit des assurances données il y a deux ans par le Premier ministre à l'effet qu'"Air Canada n'est pas à vendre", il semble maintenant que cette société de la Couronne soit sur la liste des privatisations du gouvernement. Naturellement, cela est tout à fait conforme à l'obsession idéologique des forces du marché, selon laquelle tous les transporteurs opèrent en conformité avec d'étroites directives commerciales plutôt qu'avec un large mandat

d'intérêt public. Néanmoins, nous devons répéter notre opposition plusieurs fois exprimée à la privatisation totale ou partielle d'Air Canada.

2) Le transport routier interprovincial

Les importants changements proposés dans le domaine du transport routier comprennent le remplacement, pour les nouvelles licences, du critère basé sur "ce qui convient au public et lui est nécessaire" par le critère basé sur "la compétence, le vouloir et l'aptitude", et le pseudo-renversement du fardeau de la preuve, c'est-à-dire qu'un opposant devra prouver que telle demande de nouvelle licence ne sert pas l'intérêt public.

Les arguments pour et contre la déréglementation du transport routier sont à peu près les mêmes que dans le cas du transport aérien.

Au début, il y aura vraisemblablement plus de concurrence par suite de la pénétration de certains marchés par de petites et moyennes entreprises. Les guerres de tarifs qui s'ensuivront vont secouer l'industrie (une industrie qui est au départ financièrement fragile) par des fusions et des faillites, ce qui entraînera une concentration encore plus grande.

La chute à court terme des tarifs va profiter essentiellement aux gros expéditeurs et aux grands centres. Les tarifs pour les plus petits expéditeurs et les régions moins peuplées vont augmenter, tandis que le service sera en baisse.

Les géants américains du transport routier, plus grands et mieux établis, comme Roadway Services, Consolidated Freightways et Yellow Freight System, pourraient écraser notre industrie. Pour n'importe quel d'entre eux (chacune des six plus importantes entreprises américaines transporte en un an plus de fret que l'industrie canadienne tout entière) il suffirait, pour pénétrer notre marché et le dominer d'une façon décisive, d'offrir ses

services au trafic canadien et transfrontalier à des tarifs réduits, en ajoutant quelques nouveaux points de distribution.

Bien que l'entrée en vigueur d'un nouveau code national de la sécurité soit pour bientôt, l'inévitable compression des coûts va probablement faire que l'équipement sera gardé au-delà de sa durée de vie normale, laissé sur la route plus longtemps et moins bien entretenu, tout en transportant des charges plus lourdes- tout cela ayant des répercussions évidentes sur le taux d'accidents routiers.

Le chauffeur de camion canadien devra aussi faire face aux déplacements d'emploi aussi bien qu'aux diminutions de salaire et à la détérioration des conditions de travail.

En plus de l'afflux probable des transporteurs routiers américains, il y a un autre facteur qui lie étroitement la déréglementation du transport routier au libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis. Les expéditeurs canadiens, qui font beaucoup de lobbying pour obtenir la déréglementation, sont motivés par le besoin qu'ils ressentent d'abaisser leurs coûts de transport pour les aligner sur les coûts du transport routier américain (lequel possède un avantage évident du fait de son ampleur et de sa densité) en préparation pour la ruée vers le marché continental.

3) Le transport ferroviaire

Les principales propositions concernant le transport ferroviaire comprennent la permission de conclure des contrats confidentiels (plutôt que des contrats basés sur un tableau des prix publiés), l'élimination de l'établissement collectif des taux, et les procédures plus rapides pour l'abandon des lignes secondaires.

Etant donné que l'industrie ferroviaire telle qu'elle existe présentement est déjà très concentrée et que le coût en capital pour exploiter efficacement un chemin de fer est tout simplement

prohibitif, l'arrivée de nouveaux concurrents dans ce domaine est exclue. Le processus de déréglementation évoluera donc d'une façon différente de celle des deux autres modes de transports.

Nous allons probablement assister à:

- un effort majeur du CN et du CP pour se défaire de 30 à 40 % de leurs exploitations de succursales au cours des quelques prochaines années, pour se concentrer sur les longs parcours (au détriment de centaines de communautés d'un bout à l'autre du Canada);
- des avantages pour les gros expéditeurs des grands centres qui réaliseront des économies d'échelle pour négocier des contrats favorables. Au contraire, les petits expéditeurs et les entreprises situées dans les régions vont subir des désavantages de prix, ce qui aura un effet dissuasif sur les investissements en dehors du centre économique du Canada. Les entreprises ferroviaires seront alors d'autant plus justifiées d'abandonner d'autres routes régionales au fur et à mesure que le processus s'accentuera;
- une perte majeure d'emplois (peut-être la plus élevée de tous les secteurs des transports) et des menaces constantes à la sécurité de l'emploi et aux dispositions des conventions - ce qui est déjà commencé;
- des problèmes de sécurité croissants, les chemins de fer ayant à faire face à la compression des coûts, à la réduction des sommes affectées à l'entretien des voies, au personnel et à l'achat de nouveau matériel roulant;
- le détournement d'une importante quantité du trafic ferroviaire canadien et transfrontalier vers les chemins de fer américains grâce à l'introduction de tarifs obligatoires de routes conjointes. Cela permettrait aux expéditeurs canadiens d'utiliser les chemins de fer américains, spécialement pour le

transport transcontinental, siphonant ainsi des revenus et des emplois au sud de la frontière. Même si certains expéditeurs canadiens pourront bénéficier de tarifs de transport plus bas à court terme, les expéditeurs et les transporteurs vont souffrir à long terme, car le manque à gagner en revenus d'exploitation réduira peu à peu l'importance du réseau ferroviaire canadien. Petit à petit, le CN et le CP pourraient en être réduits à devenir des lignes secondaires du réseau ferroviaire américain.

Au total, les prévisions, à notre avis, sont surtout négatives. Des facteurs évidents, comme notre étendue géographique, notre population et notre densité de population à eux seuls devraient nous inciter à la plus extrême prudence lorsqu'il s'agit de copier ici la réforme américaine des réseaux de transports. L'unité nationale et l'équité, bâties en partie sur des dizaines d'années consacrées à la mise en place d'un réseau de transports Est-Ouest (plutôt que Nord-Sud) sont sur le point d'être sacrifiées au dogme stérile du marché. A coup sûr, les Premiers ministres des Provinces maritimes ont fait écho aux dangers que représente la déréglementation des transports pour l'objectif d'un développement régional plus équilibré.

Les projets de loi C-18 et C-19 sont une aberration. C'est pourquoi nous sommes confiants que s'ils sont (malheureusement) adoptés, ils seront vite rejetés par une vague d'opinion publique en faveur d'un retour à des façons plus traditionnelles, "fabriquées au Canada", d'aborder le problème des transports en tant que partie intégrante de la construction d'un pays.

VERS UNE VOIE MEILLEURE

Ayant exposé d'une façon claire et nette notre opposition à la théorie et à la pratique de la déréglementation, le CTC a l'obligation de présenter sa conception d'une politique des transports pour le Canada. Elle se base sur la prémisse selon laquelle, dans les transports, les bons règlements et le bon sens vont de pair.

Les transports sont une pierre angulaire de notre existence en tant que pays. Au-delà de leur importance capitale, à la fois en tant qu'industrie canadienne de haute technologie et que service public de base essentiel à notre développement économique, social et régional, les transports sont le fondement sur lequel notre pays, vaste et diversifié, a été construit et continue de se construire. Les transports sont trop importants pour être laissés aux intérêts à courte vue des entreprises. Il est essentiel que le public soit bien présent à ce débat.

Une politique des transports doit:

1. promouvoir un développement économique dans toutes les parties du pays; des liens solides doivent être maintenus dans toutes les régions et entre toutes les régions, et non pas seulement entre les grands centres;
2. assurer un traitement juste à tous les usagers, gros et petits, riches et pauvres;
3. maintenir les plus hautes normes de sécurité possible;
4. stimuler une industrie canadienne forte et stable, reconnaissant l'importance du secteur des transports en tant que créateur d'emplois, source de formation et de leadership dans le domaine technologique, et stimulant pour accélérer l'activité dans l'industrie aérospatiale, l'équipement de transports en commun, les communications et autres industries; et
5. protéger l'industrie canadienne contre les pratiques injustes et voraces d'entreprises étrangères.

Le gouvernement fédéral doit agir clairement dans les limites de son propre champ de compétence, et en accord avec les provinces là où il y a compétence conjointe, pour mettre au point et poursuivre une stratégie des transports servant nos objectifs économiques et sociaux à long terme.

Les principales composantes de cette stratégie devraient être:

A. la propriété et la gestion publiques:
   (i) de l'infrastructure de base, comme les routes, les ports, les aéroports et le contrôle du trafic; et
   (ii) de transporteurs clés dans chacun des modes de transport, pour avoir un moyen direct de rencontrer les objectifs du public.

B. l'application d'une réglementation aux transporteurs des secteurs parapublic et privé.

Une agence nationale des transports devrait être chargée d'administrer les règlements applicables au transport aérien, au transport ferroviaire, et au transport routier interprovincial par camion et autobus. Cette agence devrait être composée de membres représentant les intérêts des régions, des consommateurs, du mouvement syndical et de l'industrie. Son mode de fonctionnement devrait être ouvert et souple, de façon à ce que les Canadiens ordinaires puissent présenter leurs vues sans problèmes.

Un système de transports stable et fiable est d'une importance critique pour notre avenir. C'est pourquoi les licences des transporteurs devraient être accordées sur la base de:

- la viabilité financière à long terme;
- la capacité d'exploiter en toute sécurité;
- la prestation de services répondant aux besoins du public.

Une fois en possession de leur licence, les transporteurs doivent être soumis à une réglementation publique permanente concernant les tarifs, le service et la sécurité.

Les demandes de création ou d'abolition de service, ou de changement dans la fréquence ou l'égalité du service doivent être évaluées sur la base des besoins publics et de la valeur pour le public. Le devoir d'un transporteur doit être d'assurer un service stable et fiable.

Bien sûr, il devrait y avoir une certaine souplesse dans la fixation des prix - par exemple, pour accorder des rabais afin de remplir un excédent de capacité - mais les prix doivent rester rentables de façon à assurer la viabilité à long terme de l'industrie. Il ne faut pas permettre d'offrir des prix non rentables et dévastateurs dans le but d'éliminer les petits transporteurs. Pour être équitables, les prix devraient être fixés en fonction de la distance et de la qualité du service. Les petits expéditeurs et les petites communautés doivent être protégés contre les prix discriminatoires.

Pour assurer de hautes normes de sécurité, il faut maintenir des inspections régulières et rigoureuses de tous les transporteurs dans chaque secteur.

Bien évidemment, le miroir législatif des fondements d'une politique des transports que nous venons d'exposer ne ressemblerait pas beaucoup aux projets de loi C-18 et C-19. En conséquence, notre opinion sur ces deux projets de loi, c'est qu'ils ont bien moins besoin d'amendements que d'une meilleure base complètement nouvelle pour les supporter.

CONCLUSION

Les avantages de la déréglementation des transports au Canada, promis par ceux qui la proposent, sont hautement exagérées. La déréglementation est viciée par ce que nous savons déjà de l'expérience des Etats-Unis. Elle est viciée par ce que nous savons être des facteurs propres au Canada. Elle est viciée par sa supposition que "le marché libre" va automatiquement apporter des améliorations. Et elle est viciée par la menace qu'elle porte en elle-même à l'égard de l'indépendance économique et politique du Canada.

Le Canada est sur le point de répéter une expérience qui a échoué aux Etats-Unis. De plus, nous allons probablement voir des problèmes grandissants avec la compétition entre les transporteurs canadiens et leurs homologues américains plus puissants, problèmes qui mettront en danger la santé de notre système de transports et, par conséquent, mettront en danger notre unité nationale.

Dans la lutte entre l'intérêt public et "les grands tenors", c'est l'intérêt public qui doit l'emporter. S'il ne l'emporte pas dans ce cas-ci, le système de transports du Canada va tomber victime du triomphe de la richesse sur le bien public.

Il y a des choix clairs qui doivent être faits. Nous exhortons le Comité à faire le bon choix en rejetant Aller sans entraves et en recommandant un nouveau départ dans la mise au point d'une politique des transports qui réponde vraiment aux besoins des Canadiens.

Respectueusement soumis par le Congrès du Travail du Canada.

Shirley G. E. Carr, présidente

Richard Mercier, secrétaire-trésorier

Dick Martin, vice-président exécutif

Nancy Riche, vice-présidente exécutive

gl
uiepb 225